

Inleiding

Dr. H. Vording

*Prof. mr. C. van Raad**

1 Naar een *echte* belastinghervorming

De tijd van de onbekommerde nationale fiscale soevereiniteit is definitief voorbij. De groeiende mobiliteit van (met name) kapitaal bepaalt steeds sterker de nationale fiscale beleidsagenda: verbetering van het fiscale vestigingsklimaat, verlaging van de effectieve tarieven op winst- en beleggingsinkomen. Daarnaast stelt het geldende internationale belastingrecht ook grenzen aan de mogelijkheden voor nationale experimenten met fundamentele belastinghervorming.

Het toenemend belang van de internationale positionering van ons belastingstelsel neemt niet weg dat 'nationale' thema's nog steeds hun waarde hebben: rechtvaardige verdeling van de lastendruk, vereenvoudiging van heffingen, vergroting van de effectiviteit van fiscale regels, efficiënte fiscale sturing. Maar elk van deze thema's heeft een internationale dimensie gekregen.

De opkomst van wat we nu maar noemen de 'internationale argumenten' is opmerkelijk snel verlopen. Het rapport van de Commissie-Oort, in 1986 verschenen, was pragmatisch gericht op het binnenhalen van de meest evidente mogelijkheden voor vereenvoudiging. De commissie aanvaardde de (door de politiek opgelegde) budgettaire en inkomensneutraliteit als randvoorwaarden, en beperkte haar werkterrein tot de inkomstenbelasting en premieheffing volksverzekeringen. Een internationale positiebepaling vond niet plaats, terwijl (als gevolg van de randvoorwaarden) ook de wenselijkheid van lastenverlaging op de factor arbeid nauwelijks aandacht kreeg.

Het rapport van de commissie-Stevens, verschenen in 1991, nam de internationale positionering van het Nederlandse fiscale stelsel én de wenselijkheid van lastenverlichting voor de arbeidsmarkt juist als uitgangspunt (hoewel ook deze commissie zich beperkte tot de sfeer van de inkomstenbelasting en premieheffing). Vragen die deze commissie zich stelde, waren: Hoe kunnen we een fiscaal stelsel tot stand brengen dat voldoet in een steeds meer op het buitenland gerichte nationale economie; en hoe kunnen we aan de onderkant van de arbeidsmarkt prikkels versterken? Deze vragen impliceren tegelijkertijd een belangrijk dilemma. Wan-

* Dr. H. Vording is als universitair docent Openbare Financiën verbonden aan de Leidse vakgroep Belastingrecht; Prof. mr. C. van Raad, hoogleraar Internationaal Belastingrecht, is voorzitter van deze vakgroep.

neer de ruimte voor echte lastenverlaging zeer beperkt is, kunnen lastenverlichting aan de voet (ten behoeve van de arbeidsmarkt) en aan de top (vanwege de fiscale concurrentiepositie) nauwelijks tegelijk plaatsvinden. De redenen om links en rechts lasten te verlichten kunnen heel serieus zijn, maar vergen wel dat elders – in het midden? – de lasten worden verzwaard.

De voorstellen van de commissie-Stevens hebben geen ingang gevonden, maar haar thematiek is terug te vinden in de ambtelijke Bouwstenennotitie, in Cnossen's voorstel voor een duale inkomstenbelasting en in de laatste Miljoenennota. Onlangs heeft de staatssecretaris van Financiën in de pers zijn voornemens voor een brede heroriëntatie van het fiscale stelsel kenbaar gemaakt. Hij stelt een verschuiving voor van de inkomstenbelasting naar de omzetbelasting, wil enkele aftrekposten beperken en de IB-tarieven over de hele linie verlagen. Hier lijkt sprake van een compromis tussen binnenlandse afwegingen (de druk op de arbeidsmarkt verlagen) en internationale belangen (meedoen in de fiscale concurrentiestrijd).

Hoewel op dit moment nog geen concrete kabinetsvoorstellen voorliggen, bestaat toch de indruk dat een meer fundamentele discussie over nationale beleidsopties wenselijk zou zijn. De in deze bundel verzamelde beschouwingen beogen daaraan een bijdrage te leveren, met als uitgangspunt de voorstellen die Grapperhaus recentelijk heeft gedaan – de zogenaamde loonsom- en bedrijfsvermogensbelasting. Heel kort samengevat stelt Grapperhaus voor om de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen te vervangen door een algemene loonsomheffing, en de belastingen over het winstinkomen door een belasting over het bedrijfsvermogen.

Op het eerste gezicht valt dit voorstel wat buiten de hoofdstroom van de discussie over belastinghervorming. Die discussie gaat in Amerika vooral over een persoonlijke bestedingsbelasting met een proportioneel tarief (de *flat tax*), in West-Europa over een duale inkomstenbelasting. Toch is de loonsom- en bedrijfsvermogensbelasting (LBB) goed te vergelijken met die twee courante alternatieven voor de huidige synthetische en progressieve inkomstenbelasting.

In onderstaand schema is een vergelijking op hoofdpunten gemaakt tussen de huidige inkomstenbelasting (IB) en vennootschapsbelasting (Vpb), de duale IB, de persoonlijke bestedingsbelasting en de LBB.

De huidige IB (met de loonbelasting als voorheffing) belast looninkomen progressief. Ook beleggingsinkomen (dividend, interest) wordt in beginsel progressief belast. Winstinkomen wordt progressief (IB) dan wel proportioneel (Vpb) belast, afhankelijk van de rechtsvorm van de onderneming. Betaalde interest is voor de onderneming (en ook voor de IB-plichtige) in beginsel volledig aftrekbaar; als gevolg van vrijstellingen wordt ontvangen interest vaak niet belast. De gecombineerde werking van IB en Vpb levert daarmee een aanzienlijke discriminatie op van eigen vermogen tegenover vreemd vermogen. Voeg daaraan toe dat de progressie in de IB grotendeels ongedaan wordt gemaakt door het gebruik van aftrekposten, en dat de belastingheffing van particulier beleggingsinkomen wordt bemoeilijkt door het

INLEIDING

	loon	kapitaalinkomen	rente-aftrek	dubbele heffing op dividend
IB/Vpb.	progressief, persoonlijk	progressief/ proportioneel op gehele winst ¹	ja	ja
CB	proportionele loonsomheffing	proportioneel op economic rents	nee	nee
DIB	progressief, persoonlijk	proportioneel, op gehele winst ²	ja ²	nee
LBB	proportionele loonsomheffing	proportioneel, op normaal rendement	nee	nee

1. Dubbele heffing op beleggingsdividend, interest alleen belast bij ontvanger dan wel vrijgesteld.

2. Bronheffing op interest

CB = persoonlijke consumptiebelasting (dus loonbelasting plus *cash flow tax* op ondernemingsinkomen)

DIB = duale inkomstenbelasting

LBB = loonsom- en bedrijfsvermogensbelasting.

feit dat vermogenswinst onbelast blijft, en de argumenten voor een ingrijpende belastinghervorming zijn duidelijk.

Onder de duale inkomstenbelasting, zoals in deze bundel door Cnossen verder uitgewerkt, blijft de progressie in de sfeer van het looninkomen in een gematigde vorm bestaan. Kapitaalinkomen wordt proportioneel belast, inclusief een bronheffing op interest.

De persoonlijke flat-rate bestedingsbelasting heeft veel weg van de BTW. In een op de consumptie gerichte BTW wordt de toegevoegde waarde belast door de verkoopopbrengst van de productie te verminderen met de kosten van ingekochte producten, inclusief kapitaalgoederen. (Worden er meer tarieven gehanteerd, dan moet de betaalde BTW in aftrek worden gebracht op de te betalen BTW om tot het gewenste resultaat te komen.) De Europese BTW is op dit model geënt. Wat belast zo'n BTW nu precies? De aftrek van kapitaalgoederen (of van het daarmee gemoeide bedrag aan BTW) komt er op neer dat investeringen aftrekbaar zijn op het moment dat ze worden gedaan; vergelijkbaar met onmiddellijke afschrijving in de Vpb. Aangezien het bedrag van de investering gelijk is aan de verwachte toekomstige opbrengst van die investering, wordt in feite het normale rendement op kapitaal vrijgesteld. Elk onverwacht extra rendement (simpel gezegd, de beloning voor ondernemersrisico) wordt dus wél belast. Aangezien de toegevoegde waarde van ondernemingen wordt uitgekeerd aan de productiefactoren arbeid en kapitaal, kunnen we dus tevens zeggen dat de BTW loon belast plus het kapitaalinkomen voorzover dat het normale marktrendement overtreft.

Als we nu voor het gemak aannemen dat de hier besproken BTW slechts één tarief heeft en een zeer brede grondslag kent (die ook de commerciële diensten omvat), dan kan hetzelfde resultaat worden bereikt met een flat-rate loonbelasting plus een *cash-flow tax* op ondernemingen.¹ Die *cash-flow tax* zou het gehele ondernemingsinkomen als grondslag moeten hebben (dus winst en financieringslasten) maar tevens onmiddellijke afschrijving van investeringen toelaten. De genoemde flat-rate loonbelasting kan worden gebruikt als een voorheffing op een persoonlijke, progressieve belasting op het loon. Maar het is ook mogelijk om met deze flat-rate belasting te volstaan. In dat geval wordt eenvoudig de gehele loonsom van de onderneming tegen één tarief belast. Wordt het ondernemingsinkomen tegen het zelfde tarief belast, dan resulteert inderdaad een algemene flat tax; een directe BTW.²

De LBB van Grapperhaus heeft veel gemeen met zo'n flat-rate bestedingsbelasting: de keuze voor een loonsomheffing, en voor belasting van kapitaalinkomen uitsluitend op ondernemingsniveau. De LBB belast echter het bedrijfsvermogen in plaats van het bedrijfsresultaat, en kan dus worden opgevat als een belasting op een fictief of normaal rendement. De eigenlijke winst- of verliespositie van ondernemingen heeft geen fiscale betekenis. Waar een bestedingsbelasting het normale rendement vrijstelt en alleen de economic rents belast, doet de LBB juist het tegenstelde.

De discussie over hervorming van de directe belastingen kan dus worden herleid tot twee kernvragen. Ten eerste: moet het looninkomen progressief of proportioneel worden belast? En daarnaast: kan het kapitaalinkomen geheel op ondernemingsniveau (aan de bron) worden belast, en zo ja, moet dan het gehele ondernemingsinkomen worden belast of alleen een deel daarvan? Elke beantwoording van de laatste vraag heeft tevens belangrijke internationale aspecten. Daarmee is ook de vraag naar de haalbaarheid van intensieve fiscale samenwerking tussen staten een onontkoombaar thema geworden in de nationale beleidsdiscussie.

1. Dat dit hetzelfde is als een flat-rate persoonlijke bestedingsbelasting volgt uit de gemaakte vergelijking met de BTW. Een andere uitleg is: een consumptiebelasting belast het inkomen minus de toevoeging aan het vermogen. Een loonbelasting belast het inkomen minus het rendement op het vermogen. Aangezien men alleen spaart (toevoegt aan het vermogen) indien de verwachte toekomstige opbrengst tenminste gelijk is aan het in te leggen bedrag, zijn een consumptie- en een loonbelasting equivalent indien er geen *economic rents* (beloningen die uitgaan boven het marktrendement) zijn. De slimste manier om een persoonlijke consumptiebelasting te heffen is dan een loonbelasting. Zijn er wel *economic rents*, dan geldt de equivalentie niet meer, en is naast een loonbelasting een aanvullende belasting op *rents* nodig. Dat is precies wat een cash-flow belasting op ondernemingswinst kan doen.
2. Deze drukt echter, anders dan de BTW, in het productieland. Ook de drukverdeling over individuen is anders dan die van een BTW. Alleen onder een aantal specifieke voorwaarden is een bestedingsbelasting equivalent aan een loonbelasting. Zie bijv. R.A. Musgrave en P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 4e druk 1984, blz. 234 e.v.

2 Blauwdrukken voor belastinghervorming

De meeste bijdragen aan deze bundel zijn gepresenteerd op een symposium dat op 27 mei 1997 aan Grapperhaus is aangeboden (verschillende bijdragen zijn nadien nog bewerkt). Dit symposium werd ingeleid door prof. dr. M.M.F. Eijsskens, oud-premier van België. Op elk van de presentaties werd vervolgens gereageerd door een referent. De inleiding van Eijsskens en de commentaren van de referenten prof. mr. C. van Raad, dr. R.H. Happé, prof. dr. K.P. Goudswaard en prof. dr. P. Kavelaars zijn niet integraal in deze bundel opgenomen. Wel komen ze hieronder aan de orde.³

Wij achten deze bundel niet volledig zonder een uitvoerige presentatie van Grapperhaus' opvattingen over belastinghervorming. Wij hebben hem daarom verzocht ook zelf een bijdrage te leveren.

2.1 DE LOONSOM- EN BEDRIJFSVERMOGENSBELASTING

Grapperhaus stelt in zijn bijdrage de vraag of een belastingstructuur, die de fiscale verdelingsproblematiek van een eeuw geleden moest helpen oplossen en die dat grotendeels ook heeft gedaan, nog voldoet aan de eisen die de eenentwintigste eeuw aan ons stelt. Hij beantwoordt die vraag ontkennend. Zijns inziens zijn de inkomstenbelastingen achterhaald; hij wijst op de toegenomen ingewikkeldheid van fiscale regelgeving, veroorzaakt door hoge tarieven en door gedetailleerde fiscale sturing, op fiscale fraude en op de globalisering van de economie.

Hij bepleit de inkomsten- en de vennootschapsbelasting, alsmede de sociale-premieheffing, te vervangen door een loonsom- en bedrijfsvermogensbelasting (LBB). De LBB houdt in, dat bedrijven een percentage van de aan hun werknemers betaalde loonsom, alsmede een percentage van het bedrijfsvermogen, dat zij hebben aangetrokken, aan de fiscus afdragen. Onder 'loonsom' is te verstaan alles wat in de werkgever-werknemer relatie in geld of in natura wordt betaald of verstrekt of door de werkgever voor zijn rekening wordt genomen, en onder 'bedrijfsvermogen' het eigen vermogen van het bedrijf verhoogd met rentedragend vreemd vermogen en verlaagd met deelnemingen en verstrekking van rentegevend vreemd vermogen aan andere bedrijven. De LBB belast, met andere woorden, bedrijven naar rato van de mate waarin ze beslag leggen op de schaarse productiefactoren arbeid en kapitaal. Zo'n belasting zou, juist doordat ze nieuw is, zich kunnen ontwikkelen tot een echte Europese belasting.

3. De navolgende tekst is overwegend gebaseerd op K. Caminada, Fundamentele belastingherziening in een mondiale economie. Afscheidssymposium prof. dr. F.H.M. Grapperhaus, Weekblad Fiscaal Recht 12 juni 1997, blz. 871-875.

2.2 GLOBALISERING, FISCALE DEGRADATIE EN HERORIËNTERING VERZORGINGSSTAAT

Eijkskens merkt op dat veranderingen in de maatschappij elkaar thans zo snel opvolgen dat de consequenties hiervan voor nationale fiscale stelsels nauwelijks worden opgemerkt. De vraag is of de bestaande maatschappelijke instituties voldoende flexibel zijn om de gevolgen van de 'cyber-economy' op te vangen. Ook onze belastingstelsels moeten in dit licht worden beoordeeld. Eijkskens noemt twee problemen die bijzondere aandacht behoeven: de excessieve belasting van de factor arbeid en de fiscale concurrentie rond mobiel kapitaal.

De zwaarbelaste factor arbeid blijkt veel minder internationaal mobiel dan de factor kapitaal. Eijkskens wijst op een recente discussie rond de voorgenomen sluiting van een Franse bedrijfsvestiging in België: verplaatsing van werkgelegenheid naar Noord-Frankrijk is voor Belgische werknemers niet aanvaardbaar. Doordat arbeid minder mobiel is dan kapitaal wordt arbeid (veel) zwaarder belast. Dit leidt tot verlies van werkgelegenheid.

Fiscale concurrentie zal de komende jaren alleen maar toenemen, onder meer doordat de EU-lidstaten die in de EMU zullen participeren hun wisselkoersinstrument verliezen. Verschillen in effectieve belastingdruk worden daardoor beter zichtbaar. De concurrentieslag zal zich – gezien de beperkte mobiliteit van arbeid – concentreren op verlaging van de arbeidskosten, en in het bijzonder de sociale lasten. Heroriëntatie op de verzorgingsstaat is noodzakelijk, waarbij omvangrijke inkomenshervredering zal moeten plaatsmaken voor gerichte armoedebestrijding. Daarnaast zou invoering van een Europese Vennootschapsbelasting – met geharmoniseerde grondslag en overeengekomen verdeelsleutel voor de opbrengst – de fiscale concurrentie binnen Europa kunnen beperken. Dat is nog onvoldoende; op mondiaal niveau zou – bij voorkeur via de World Trade Organisation – minimale fiscale beleidscoördinatie moeten plaatsvinden.

2.3 DILEMMA'S VAN NATIONAAL FISCAAL BELEID IN EEN MONDIALE ECONOMIE

Vording stelt, in zijn bijdrage aan deze bundel, de beleidsopties voor nationaal fiscaal beleid aan de orde tegen de achtergrond van toenemende 'mondialisering' van het belastbaar ondernemings- en particulier inkomen. Doordat een snel toenemend deel van het nationale inkomen in grensoverschrijdende verhoudingen tot stand komt, vermindert de zelfstandigheid van nationale fiscale stelsels.

Hoewel Vording fiscale concurrentie ziet als de beste manier om van politici substantiële lastenverlichting af te dwingen, acht hij toch een effectieve belasting op de factor kapitaal gewenst om een aanvaardbare verdeling van de belastingdruk te bereiken. Hij verwacht weinig van versterking van internationale fiscale samenwerking. Voor maatregelen als effectieve informatie-uitwisseling, invoering van substantiële bronheffingen op interest en formula apportionment is, zo vreest hij, uiteindelijk een supra-nationale fiscale autoriteit nodig die toezicht houdt en straf-

fen uitdeelt. Hij ziet daarom veel aantrekkelijks in een alternatieve benadering: vergroting van nationale zelfstandigheid. In deze benadering belasten staten wat ze binnen hun eigen landsgrenzen kunnen zien. Particulier beleggingsinkomen zal wellicht niet langer kunnen worden belast (reeds nu komt circa twee derde van het buitenlands beleggingsinkomen van particulieren niet ter kennis van de Nederlandse fiscus). Voor de belasting van ondernemingsinkomen ziet Vording bruikbare gedachten in Grapperhaus' voorstel voor een bedrijfsvermogensbelasting. Met name de waarde van binnenlandse activa kan, in een mondiale economie, dienen als aanknopingspunt voor het belasten van kapitaal.

In zijn commentaar merkt Van Raad op dat formula apportionment zelfs op lange termijn geen bruikbaar systeem is voor Europa. Hij wijst er op dat de bereidheid tot internationale fiscale samenwerking (zoals automatische informatie-uitwisseling) groeiende is. Ten slotte stelt hij dat voorstellen voor nationale belastinghervorming altijd mede moeten worden beoordeeld op hun internationaal-fiscaalrechtelijke implicaties.

In zijn reactie erkent Vording dat de mogelijkheid van verbetering van internationale samenwerking, in het licht van recente ontwikkelingen, niet moet worden uitgesloten. De moeilijkheid blijft echter zijns inziens dat het totstandbrengen van internationale fiscale samenwerking een collectief belang is (voor alle staten gezamenlijk), terwijl het vervolgens voor elke afzonderlijke staat aantrekkelijk kan zijn om zich zo veel mogelijk aan de gemaakte afspraken te onttrekken.

2.4 ZIJN FISCALE BLAUWDrukKEN WEL GEWENST?

De Kam relateert, in zijn bijdrage aan deze bundel, de betekenis van blauwdrukken voor het fiscale beleid. Hij stelt dat het Nederlandse belastingstelsel in de afgelopen vijftien jaar substantieel is gewijzigd – niet aan de hand van een blauwdruk, maar stap voor stap. Het totale belastingpeil is gedaald, fiscale herverdeling is verminderd, ecotaksen zijn ingevoerd en lagere overheden zijn meer gaan heffen. Zou vijftien jaar geleden een *grand design* met deze strekking zijn voorgelegd, dan zouden daarmee belangrijke maatschappelijke weerstanden zijn opgeroepen.

Gezien dit – achteraf vast te stellen – succes van een graduele, pragmatische benadering is het opmerkelijk te noemen dat het kabinet heeft aangekondigd een belastingplan voor de 21ste eeuw op te stellen. Naar het zich thans laat aanzien wordt overigens het fiscale beleid van de afgelopen tien jaar op hoofdlijnen doorgetrokken. Weliswaar ligt het accent meer op de vermindering van de lastendruk voor de laagste inkomensgroepen, maar de rest klinkt zeer bekend: méér accent op groene en andere kostprijsverhogende belastingen en een sterker op analytische leest geschoeide inkomstenbelasting.

Maar, zo vraagt referent Happé zich af, waar stopt de 'tax race to the bottom'? Bovendien lijken coherentie van het belastingstelsel en het gelijkheidsbeginsel nauwelijks nog van betekenis als criteria. Een democratische rechtsstaat vraagt om een blauwdruk om te beoordelen of sprake is van een rechtvaardige verdeling van de

lastendruk over belastingplichtigen. Zonder zo'n blauwdruk worden fundamentele beginselen van belastingheffing verkwanseld voor pragmatische motieven.

2.5 DUALE INKOMSTENBELASTING IS RECHTVAARDIGER EN NEUTRALER

Cnossen stelt, in zijn bijdrage aan deze bundel, dat beleidsmakers elkaar vinden onder de paraplu van hypocriete wetgeving die kapitaalinkomen lijkt te belasten, maar het in feite onberoerd laat. Derhalve zou kapitaalinkomen positief moeten worden belast, zij het tegen een lager tarief dan arbeidsinkomen. Invoering van een duale IB zou bijdragen aan een progressievere verdeling van de lastendruk, hetgeen van belang is in een maatschappij waarin inkomensvorming in beginsel aan het krachten spel van de vrije markt wordt overgelaten.

Verlaging van belastingtarieven op kapitaalinkomen is noodzakelijk om een uitstroom van kapitaal te voorkomen (als gevolg waarvan de beloningsvoet van arbeid zou dalen). Een gelijke verlaging van de belastingtarieven op arbeid is niet goed mogelijk. Bij een toptarief van, zeg 30% voor kapitaal- en arbeidsinkomen, zouden alle aftrekposten, inclusief pensioenpremies en belastingvrije sommen, moeten worden afgeschaft. Dat zou kwalijke gevolgen hebben voor de besparingen en de lastendruk aan de onderkant van het loongebouw. Het tarief zou bovendien te laag zijn om de inkomsten te genereren die Nederland nodig heeft om zijn sociale-zekerheidsstelsel te financieren. In deze situatie impliceert goed fiscaal beleid dat kapitaalinkomen tegen een lager marginaal tarief wordt belast dan arbeidsinkomen, met andere woorden, dat een duale inkomstenbelasting (IB) wordt ingevoerd waarmee de Scandinavische landen de afgelopen jaren veel ervaring hebben opgedaan. Zo'n duale IB – Cnossen's blauwdruk – zou een rechtvaardiger en neutraler belasting opleveren dan een synthetische IB geheven naar tarieven die of alleen op papier bestaan of de kapitaalvorming schaden.

Goudswaard heeft, als referent, een analoge opmerking over de huidige belasting op arbeid: op papier progressief (want het staat zo rechtvaardig), maar we weten dat de werkelijkheid anders is en zouden daaruit consequenties kunnen trekken (flat tax). Over het naar zijn oordeel goed doordachte plan van Cnossen heeft hij niettemin een aantal opmerkingen. Het proportioneel en lager belasten van kapitaal wordt ingegeven door beginselen van *optimal taxation* omdat veel vormen van kapitaal mobieler zijn dan arbeid. Maar dit strookt niet met Cnossen's claim dat kapitaal zwaarder en effectiever zou worden belast onder zijn voorstel van een duale IB. In het verlengde hiervan wordt bij de budgettaire gevolgen van de variant die Cnossen voorstelt een vraagteken geplaatst. Volgens een berekening op de achterkant van een sigarendoos kost de lagere druk op arbeidsinkomen 20 à 25 miljard gulden aan belastingderving. Daar zou een zwaardere belasting van kapitaal tegenover moeten staan. Echter het minder mobiele fysieke kapitaal wordt in het algemeen lichter belast (Vpb daalt) en het zeer mobiele financiële kapitaal wordt zwaarder belast. Derhalve zal de meeropbrengst bij pensioenfondsen (via een internationaal overeen te komen bronheffing op interest van 10% oplopend tot 30%) substan-

tieel moeten bijdragen. Dit zal een hele toer blijken. Het plan Cnossen lijkt dus nogal duur, maar het zij toegegeven, mooie plannen zijn wel vaker duur.

In zijn reactie herhaalt Cnossen dat hij liever een half ei (hogere effectieve druk op kapitaalinkomen) heeft dan een lege dop (zoals onder het huidige regime). Het budgettaire beslag zou, indien nodig, met behulp van hogere tarieven kunnen worden geëgaliseerd. Immers, het gaat in de eerste plaats om een goed systeem, waarna de tarieven – binnen de politieke context – worden vastgesteld.

2.6 DE BLAUWDRUK VAN GRAPPERHAUS (LBB) NADER BEZIEN

De bijdrage van Brandsma en Vording is geheel gewijd aan Grapperhaus' voorstellen voor belastinghervorming. Zij kunnen Grapperhaus volgen in zijn sympathie voor een algemene loonsomheffing. Een majeure vereenvoudiging ligt hier al jaren voor het grijpen – er moeten kennelijk ook belangrijke bezwaren zijn. De auteurs menen dat de verdelingseffecten – zeker bij geleidelijke invoering – wel overkomelijk zijn. Het laten vervallen van de bestaande, inmiddels kunstmatige scheiding tussen IB en premieheffing volks-verzekeringen kan voorts een belangrijk disciplinerend effect hebben op de besluitvorming over fiscale inkomenspolitiek (waar thans de effecten van verhoging van belastingvrije som en arbeidskostenforfait op de premiestelling slechts zijdelings in aanmerking worden genomen).

Brandsma en Vording hebben meer twijfels ten aanzien van de bedrijfsvermogensbelasting. Met behulp van statistische gegevens laten ze zien dat invoering van een bedrijfsvermogensbelasting – ter vervanging van de vennootschapsbelasting – belangrijke verschuivingen in lastendruk tussen bedrijfstakken teweeg kan brengen. Met name laagrenderende sectoren met hoge rentelasten zouden een aanmerkelijke drukverzwaring ondervinden.

Zij gaan vervolgens in op een aantal vormgevings- en uitvoeringsaspecten, met bijzondere aandacht voor de wijze waarop het belastbaar vermogen moet worden omschreven en gewaardeerd. Gegeven Grapperhaus' uitgangspunt – bedrijven moeten worden belast naar hun beslag op de productiefactor kapitaal – doen zich lastige vragen voor. Legt een waardestijging van activa beslag op kapitaal? En hoe zit het met winstreserves? Welke (nieuwe) mogelijkheden voor *tax planning* opent een bedrijfsvermogensbelasting?

In hun beoordeling van het totale concept van de LBB stellen Brandsma en Vording dat de LBB in beginsel een mooie fiscale strategie zou zijn voor een land dat zich wil richten op economische innovatie en hoogwaardige werkgelegenheid. De rekening komt terecht bij traditionele sectoren met lage rendementen en/of veel laagbetaalde werknemers. Zij wijzen er echter op dat er belangrijke, zo niet onoverkomelijke, uitvoeringsproblemen zouden ontstaan door de combinatie van loonsomheffing en bedrijfsvermogensbelasting. Onttrekkingen aan het bedrijfsvermogen worden immers fiscaal 'gesubsidieerd' en blijven onbelast zolang ze niet aan de loonsom worden toegevoegd. De grondslag voor de bedrijfsvermogensbelasting wordt zo-

doende geërodeerd. Tevens hebben ondernemingen geen fiscaal motief meer om hun loonkosten volledig te rapporteren. Toename van zwart werk, van onbelaste onttrekkingen door dga's en zelfstandigen kan niet worden opgevangen in de sfeer van de IB-aangifte, die immers vervalst.

In zijn commentaar wijst Kavelaars erop dat er inderdaad belangrijke uitvoeringsbezwaren zijn tegen een loonsomheffing, zoals een toename van zwart werk. Ook zijn er belangrijke problemen met betrekking tot de EG-verordeningen betreffende de sociale verzekeringen hoewel die niet onoplosbaar zijn – de EU-lidstaat Denemarken kent, bij een omvangrijk stelsel van sociale zekerheid, nauwelijks sociale-premieheffing. Naar zijn mening zou een loonsomheffing ook de premieheffing werknemersverzekeringen moeten omvatten.